

**CONSEJO DIRECTIVO
DE LA
COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(PRO-COMPETENCIA)**

RESOLUCIÓN NÚM. 006-2019

QUE DECIDE SOBRE LOS INCIDENTES PLANTEADOS POR LOS AGENTES ECONÓMICOS MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A., Y LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT), EN EL CURSO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR INICIADO EN SU CONTRA POR PRESUNTAMENTE HABER INCURRIDO EN PRÁCTICAS VIOLATORIAS DE LOS ARTÍCULOS 42, PÁRRAFO “I” Y 61, LITERAL “D”, DE LA LEY NÚM. 42-08, EN LO QUE RESPECTA A LA OBSTRUCCIÓN U OBSTACULIZACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PROBATORIAS Y LA ENTREGA DE INFORMACIÓN FALSA, EN INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN.

El Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** (en lo adelante “**PRO-COMPETENCIA**”), en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Ley General de Defensa de la Competencia, Núm. 42-08, promulgada el 16 de enero de 2008 y publicada en Gaceta Oficial Núm. 10458, de fecha 25 de enero de 2008, reunido válidamente previa convocatoria, dicta la presente **RESOLUCIÓN**:

Para una mejor comprensión del presente acto administrativo, hemos organizado su contenido de la siguiente manera:

ÍNDICE TEMÁTICO

I. Antecedentes de hecho.-	2
A. Fase de inicio del procedimiento de investigación	2
B. Fase de instrucción del procedimiento de investigación	4
C. Inicio de la fase decisoria ante el Consejo Directivo	9
II. Consideraciones de Derecho. –	17
A. Objeto del presente proceso.-	18
i. Sobre la solicitud de nulidad de la resolución núm. 015-2018.-	19
ii. Sobre la solicitud de inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador iniciado mediante Resolución núm. 015-2018, por el mismo carecer de objeto, en virtud del principio de legalidad establecido en el artículo 36 de la Ley núm. 107-13.	26
a) Sobre las garantías del procedimiento administrativo sancionador	26
b) Sobre el procedimiento sancionador en virtud del artículo 42, párrafo I y las facultades atribuidas a la Dirección Ejecutiva	28
c) Capacidad de la Dirección Ejecutiva de Investigar en caso de estimarlo pertinente	31
III. Parte dispositiva	35



I. Antecedentes de hecho.-

SUMARIO:

Este procedimiento administrativo sancionador inició con una investigación de oficio por la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** que culminó con la presentación del informe de recomendaciones en fecha 10 de agosto del 2018, en donde se consideró que debía archivarse el expediente de instrucción en cuanto a las imputaciones por presunta existencia de prácticas concertadas entre **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.; MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A.; CÉSAR IGLESIAS, S.A.; PASTAS ALIMENTICIAS J. RAFAEL NÚÑEZ P., S.R.L.; MOLINOS DEL HIGUAMO, INC.,** y **COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA, INC. (COOPROHARINA)** y que se iniciara un procedimiento en contra de los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.** y **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)** por haber incurrido en prácticas violatorias de los artículos 42, párrafo I y 61, literal “d” de la Ley núm. 42-08, en lo que respecta a la obstrucción u obstaculización de las diligencias probatorias desarrolladas por este órgano instructor, así como a la entrega de información falsa u omisión de información, en incumplimiento a su deber de colaboración con la Administración. Como resultado de esto, y luego de las ponderaciones de lugar, el Consejo Directivo dictó la Resolución núm. 015-2018 en fecha 14 de septiembre de 2018, donde dio formal inicio al procedimiento administrativo que nos ocupa. A partir de ello, se presentaron tanto por escrito como en las audiencias de pruebas conocidas mociones que ameritan que este Consejo Directivo falle previo a abocarse a conocer el fondo del asunto.

A. Fase de inicio del procedimiento de investigación

1. En septiembre de 2016 **PRO-COMPETENCIA** creó el Observatorio de las Condiciones de Competencia en los Mercados, con el objetivo de monitorear a través de criterios específicos las condiciones de competencia en ciertos mercados de nuestro país.
2. En fecha 7 de agosto de 2017, la Subdirección de Defensa de la Competencia de **PRO-COMPETENCIA** emitió un informe de carácter confidencial a la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** (en lo adelante “La Dirección Ejecutiva o por su nombre completo”) recomendando el inicio de un procedimiento de investigación en el mercado de producción de harina de trigo a nivel nacional, por existir indicios de violación al artículo 5 de la Ley núm., 42-08 por parte de los agentes económicos: **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC., CÉSAR IGLESIAS, S.A., MOLINOS DEL OZAMA, S.A., GRUPO J. RAFAEL NÚÑEZ, S.R.L., MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A., Y COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA (COOPROHARINA).**
3. Por ello en fecha 14 de agosto de 2017 en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley Núm. 42-08, la Dirección Ejecutiva emitió la Resolución Núm. DE-014-2017 “*Que ordena el inicio del procedimiento de investigación de oficio, con motivo de la observación de indicios razonables de la existencia de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de la Competencia Núm. 42-08, en el mercado de la harina de trigo en la Republica Dominicana*”, la cual en su parte dispositiva estatuyó lo siguiente:



“RESUELVE:

PRIMERO: ORDENAR el inicio de un Procedimiento de Investigación de Oficio en el mercado de producción y comercialización de la harina de trigo en la República Dominicana, en virtud de la existencia de hechos que pudieran constituir indicios razonables para presumir la realización de prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos por parte de los agentes económicos **Molinos del Higuamo, Inc., César Iglesias, S.A., Molinos del Ozama, S.A., Grupo J. Rafael Núñez, S.R.L., Molinos Valle del Cibao, S.A. y Cooperativa de Servicios Múltiples Procesadores de Harina (COOPROHARINA)** en dicho mercado, las cuales se encuentran tipificadas en el artículo 5 de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 como prácticas restrictivas de la competencia.

SEGUNDO: DISPONER que el periodo de la investigación ordenada en el numeral “Primero” que antecede, comenzará a contar a partir de la notificación de esta resolución y en ese sentido, esta Dirección Ejecutiva a través de su Subdirección de Defensa y su Departamento de Estudios Económicos, practicará, todas las medidas de instrucción y recabará todos los medios de pruebas establecidos en la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, que sean necesarios a tales fines.

TERCERO: NOTIFICAR la presente resolución a los agentes económicos **Molinos del Higuamo, Inc., César Iglesias, S.A., Molinos del Ozama, S.A., Grupo J. Rafael Núñez, S.R.L., Molinos Valle del Cibao, S.A. y Cooperativa de Servicios Múltiples Procesadores de Harina (COOPROHARINA)**, al **Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA)**, así como su publicación en el portal Web que esta institución mantiene en la Internet, a los fines de que cualquier parte con interés legítimo pueda participar en el procedimiento o aportar información que contribuya con la investigación que se ordena.

CUARTO: DISPONER que la notificación de la presente resolución de inicio del procedimiento de investigación en el mercado de la producción y comercialización de harina de trigo a nivel nacional, constituirá el emplazamiento formal de los agentes económicos **Molinos del Higuamo, Inc., César Iglesias, S.A., Molinos del Ozama, S.A., Grupo J. Rafael Núñez, S.R.L., Molinos Valle del Cibao, S.A. y Cooperativa de Servicios Múltiples Procesadores de Harina (COOPROHARINA)**, presuntamente responsables, de conformidad con el literal “b” del artículo 44 de la Ley, para que éstos presenten, en el plazo de veinte (20) días hábiles, los correspondientes escritos de contestación contentivos de sus argumentos y medios de defensa.”

4. Una vez iniciado el procedimiento administrativo, se procedió con la fase de instrucción y sustanciación del expediente, la cual describiremos a continuación.



B. Fase de instrucción del procedimiento de investigación

5. En cumplimiento del numeral tercero del dispositivo de la citada Resolución núm. DE-014-2017, la Dirección Ejecutiva procedió a notificar dicho acto administrativo a los agentes económicos **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC.**¹, **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**², **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**³, **GRUPO J. RAFAEL NÚÑEZ, S.R.L.**⁴, **MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A.**⁵ Y **COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA (COOPROHARINA)**⁶. Dicha notificación fue realizada observando lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley núm. 42-08 a fin de que los agentes económicos pudieran ejercer su derecho de defensa, a través de la presentación de un escrito de contestación, para lo cual tenían un plazo de veinte (20) días hábiles.

6. Como respuesta a la notificación anterior, fueron depositados los escritos de contestación de los agentes económicos **EFFIE BUSINESS CORP., S.A Y MOLINOS DEL HIGUAMO, INC.**⁷; **MOLINOS VALLE CIBAO, S.A., (GRUPO BOCEL)**⁸; **PASTAS J. RAFAEL NUÑEZ P., S.R.L.**⁹; **COOPERATIVA DE SERVICIOS MULTIPLES PROCESADORES DE HARINA, INC. (COOPROHARINA)**¹⁰; **CESAR IGLESIAS, S.A.**¹¹; **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**¹²

7. El primero (1ro.) de septiembre de 2017, la Dirección Ejecutiva, conjuntamente con la Subdirectora de Defensa de la Competencia y la Encargada de Estudios Económicos procede a reunirse con los representantes de las empresas **MOLINOS MODERNOS, S.A., Y MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, a los fines de indicarles el alcance de la referida investigación.

8. En fecha 14 de septiembre de 2017 la Dirección Ejecutiva procedió a entregar a la sociedad comercial **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, fotocopias de las comunicaciones públicas contenidas en el expediente abierto en ocasión al procedimiento de investigación en el mercado de producción de harina de trigo en República Dominicana.

9. En fecha 18 de diciembre de 2017 el agente económico **PASTAS J. RAFAEL NUÑEZ P., S.R.L.**, le solicitó a la Dirección Ejecutiva copia de los escritos de defensa de los agentes económicos **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC., CÉSAR IGLESIAS, S.A., MOLINOS DEL OZAMA, S.A., MOLINOS VALLE**

1 Cfr. Comunicación dirigida a Molinos del Higuamo, INC., DE-IN-2017-922, de fecha 14 de agosto de 2017.

2 Cfr. Comunicación dirigida a César Iglesias, S.A., identificada como DE-IN-2017-923, de fecha 14 de agosto de 2017.

3 Cfr. Comunicación dirigida a Molinos del Ozama, INC., DE-IN-2017-924, de fecha 14 de agosto de 2017.

4 Cfr. Comunicación dirigida a Grupo J. Rafael Núñez, S.R.L. DE-IN-2017-925, de fecha 14 de agosto de 2017.

5 Cfr. Comunicación dirigida a Molinos Valle del Cibao, S.A. DE-IN-2017-926, de fecha 14 de agosto de 2017.

6 Cfr. Comunicación dirigida a Cooperativa de Servicios Múltiples Procesadores de Harina (COOPROHARINA), DE-IN-2017-927, de fecha 14 de agosto de 2017.

7 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-550-17, recibido en fecha 1 de septiembre 2017.

8 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-559-17, recibido en fecha 5 de septiembre 2017.

9 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-567-17, recibido en fecha 11 de septiembre 2017.

10 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-569-17, recibido en fecha 11 de septiembre de 2017.

11 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-635-17, recibido en fecha 3 de octubre de 2017.

12 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-641-17, recibido en fecha 5 de octubre de 2017.



DEL CIBAO, S.A. Y COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA (COOPROHARINA).¹³

10. En fecha 27 de diciembre de 2017 la sociedad comercial **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, depositó información y documentación relevante en relación al procedimiento de investigación de referencia, solicitando también la declaratoria de confidencialidad de los documentos aportados.¹⁴

11. Posteriormente, 12 de enero de 2018, fue emitida la resolución DE-002-2018 que decide sobre la solicitud de reserva de confidencialidad del material probatorio depositado por **CÉSAR IGLESIAS, S.A.** en fecha 27 de diciembre de 2017, la cual le fue notificada en fecha 18 de enero de 2018 a la sociedad comercial **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, en dicha comunicación, además de notificarle la resolución se le solicitaba al agente económico que remitiera en formato publico las informaciones declaradas confidencial, a fin de garantizar el carácter público de las denuncias y actuaciones de oficio de la Dirección Ejecutiva¹⁵, razón por la cual el 26 de enero de 2018 el agente económico citado anteriormente remitió una versión publica de la información calificada como confidencial.

12. En fecha 31 de enero de 2018, procedió a responder a la solicitud del agente económico **PASTAS J. RAFAEL NUÑEZ P., S.R.L.**, mediante la cual se solicitó la entrega de los escritos de defensa depositados hasta la fecha. La comunicación le indico al agente económico solicitante que debido a que el procedimiento de investigación se desarrollaba en base a la existencia de indicios razonables de prácticas concertadas entre los agentes objeto de investigación, la entrega de los referidos escritos resultaba extemporánea, y podía comprometer negativamente los resultados de dicha investigación.¹⁶

13. Asimismo, en atención al principio de coordinación y colaboración entre los entes de la Administración Publica, establecidas en el artículo 12 de la Ley 247-12, la Dirección Ejecutiva en fechas 22 y 23 de febrero de 2018 envió una solicitud de información relevante para el procedimiento de investigación de referencia a los siguientes instituciones del Estado: i. **INSTITUTO DOMINICANO PARA LA CALIDAD (INDOCAL)**¹⁷, ii. **OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE)**¹⁸, iii. **DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA)**¹⁹ y iv. **DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII)**²⁰.

13 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-832-17, recibido en fecha 18 de diciembre de 2018.

14 Comunicación identificada con el código de recepción núm. 851-17, recibido en fecha 27 de diciembre de 2017.

15 Cfr. Comunicación dirigida a Cesar Iglesias, S.A., DE-IN-2018-0034, de fecha 17 de enero de 2018.

16 Cfr. Comunicación dirigida a Pastas Alimenticia J. Rafael Núñez P., S.R.L., DE-IN-2018-0079, de fecha 31 de enero de 2018.

17 Cfr. Comunicación dirigida al Instituto Dominicano para la Calidad (INDOCAL), DE-IN-2018-0168, de fecha 22 de febrero de 2018.

18 Cfr. Comunicación dirigida a la Oficina Nacional de Estadística (ONE), DE-IN-2018-0167, de fecha 22 de febrero de 2018.

19 Cfr. Comunicación dirigida a la Dirección General de Aduanas (DGA), DE-IN-2018-0166, de fecha 22 de febrero de 2018.

20 Cfr. Comunicación dirigida a la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), DE-IN-2018-0169, de fecha 22 de febrero de 2018.



14. Conforme con solicitudes de información y documentación tramitada por la Dirección Ejecutiva en fechas 22 y 23 de febrero, las mismas fueron respondidas por: **i. INSTITUTO DOMINICANO PARA LA CALIDAD (INDOCAL)**²¹, **ii. DIRECCIÓN GENERAL DE ADUANAS (DGA)**²²; **iii. DIRECCIÓN GENERAL DE IMPUESTOS INTERNOS (DGII)**²³ y **iv. OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (ONE)**²⁴.

15. En ese mismo tenor, en fechas 12, 15 y 21 de marzo de 2018, la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42 de la Ley Núm. 42-08 procedió a citar a los agentes económicos investigados, a saber: **CESAR IGLESIAS, S.A.**²⁵; **COOPERATIVA DE SERVICIOS MULTIPLEX PROCESADORES DE HARINA, INC (COOPROHARINA)**²⁶, **MOLINOS DEL HIGUANO, INC**²⁷; **MOLINOS DEL VALLE OZAMA, S.A.**²⁸; **PASTAS ALIMENTICIAS J. RAFAEL NÚÑEZ P., S.R.L.**²⁹ Y **MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A.**³⁰, con el propósito de que por separado se presentaran a una entrevista con el objetivo de establecer el funcionamiento y operaciones de cada uno en el mercado objeto de investigación. Así mismo, fue convocada la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOMIT)**³¹, a los fines de “sostener una reunión relacionada con el procedimiento de investigación.”³²

16. Como resultado de lo anterior, la Subdirección de Defensa de la Competencia en compañía del Encargado del Departamento de Estudios Económicos sostuvo entrevistas con los agentes económicos convocados en la forma que sigue a continuación:

- I. En fecha 19 de marzo de 2018 se entrevistaron tres de los agentes económicos convocados, a saber: **CESAR IGLESIAS, S.A.**; **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOMIT)** y **COOPERATIVA DE SERVICIOS MULTIPLEX PROCESADORES DE HARINA, INC (COOPROHARINA)**.
- II. En fechas 22 y 23 de marzo, se reunieron con los agentes económicos **MOLINOS DEL HIGUANO, INC.**; y **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, respectivamente.
- III. En fechas 9 y 13 de abril de 2018 entrevistaron a las sociedades comerciales **MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A.** y **PASTAS ALIMENTICIAS J. RAFAEL NÚÑEZ P., S.R.L.**, respectivamente.

17. Por otra parte, la sociedad comercial **PASTAS ALIMENTICIAS J. RAFAEL NÚÑEZ P., S.R.L.** en fecha 19 de marzo de 2018, solicitó a la Dirección Ejecutiva copia del expediente de investigación

21 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-111-18, recibido en fecha 26 de febrero de 2018.

22 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-122-18, recibida en fecha 5 de marzo de 2018

23 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-138-18, recibida en fecha 9 de marzo de 2018.

24 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-186-18, recibida en fecha 28 de marzo de 2018.

25 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0260, notificada en fecha 12 de marzo de 2018.

26 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0288, notificada en fecha 15 de marzo de 2018.

27 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0289, notificada en fecha 15 de marzo de 2018.

28 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0290, notificada en fecha 15 de marzo de 2018.

29 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0292, notificada en fecha 15 de marzo de 2018.

30 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0291, notificada en fecha 21 de marzo de 2018.

31 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0259, notificada en fecha 12 de marzo de 2018.

32 Ibidem.



producto de la Resolución Núm. DE-014-2017, exceptuando los documentos confidenciales³³. Dicha solicitud fue respondida por la Dirección Ejecutiva en la misma fecha [19 de marzo de 2018] hizo entrega de las fotocopias de los documentos solicitados, exceptuando los confidenciales y los depositados anteriormente por el peticionario³⁴.

18. Luego de agotar el proceso de entrevistas, en fecha 28 de marzo de 2018, la Dirección Ejecutiva procedió a remitir requerimientos de información y documentación relevante a los siguientes agentes económicos: **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**³⁵; **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**³⁶; **COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA (COOPROHARINA)**³⁷; **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC.**³⁸ y **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**³⁹

19. Como repuesta al anterior requerimiento, en fecha 2 de abril de 2018, la sociedad comercial **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.** solicitó una prórroga para presentar los documentos e informaciones requeridos por la Dirección Ejecutiva⁴⁰. Esta solicitud fue respondida en fecha 5 de abril de 2018, otorgándole a **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.** un plazo adicional de quince días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo otorgado en la comunicación de fecha 2 de abril, a fin de que pudiesen presentar las informaciones y documentaciones solicitadas.⁴¹

20. En fecha 9 de abril de 2018, la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)** dio respuesta al requerimiento de información y documentación, remitiendo una comunicación mediante la cual depositó: "1) Copia certificada del Acta de Asamblea Constitutiva de la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, de fecha veintiuno (21) de abril de dos mil quince (2015); y 2) Copia del programa de la campaña publicitaria realizada por **ADOIMT** en dos mil diecisiete (2017) para el incentivo del consumo de pan en la República Dominicana."⁴²

21. En fecha 9 de abril de 2018, la **COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA, INC. (COOPROHARINA)** envió una comunicación a la Dirección Ejecutiva indicando que "debido a la gran cantidad de información y la antigüedad de la misma no es posible cumplir con su requerimiento en el plazo otorgado en la comunicación DE-IN-2018-0318."⁴³ La comunicación anterior fue respondida por la Dirección Ejecutiva en fecha 10 de abril de 2018, otorgándole a **COOPROHARINA** un plazo adicional de quince días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo otorgado en la comunicación de fecha 9 de abril de 2018, con el propósito de que pueda dar respuesta a la solicitud de información y documentación de la Dirección Ejecutiva.

33 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-155-18, recibida en fecha 19 de marzo de 2018.

34 Comunicación Núm. DE-IN-2018-0304, notificada en fecha 19 de marzo de 2018.

35 Comunicación núm. DE-IN-2018-0316, notificada en fecha 28 de marzo 2018.

36 Comunicación núm. DE-IN-2018-0317, notificada en fecha 28 de marzo 2018.

37 Comunicación núm. DE-IN-2018-0318, notificada en fecha 28 de marzo 2018.

38 Comunicación núm. DE-IN-2018-0320, notificada en fecha 28 de marzo 2018.

39 Comunicación núm. DE-IN-2018-0321, notificada en fecha 28 de marzo 2018.

40 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-189-18, recibida en fecha 2 de abril de 2018.

41 Comunicación núm. DE-IN-2018-0337, notificada en fecha 5 de abril de 2018.

42 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-203-18, recibida en fecha 9 de abril de 2018. Folio 1741.

43 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-206-18, recibida en fecha 9 de abril de 2018. Folio 1781.



22. Continuando con el proceso de investigación, la Dirección Ejecutiva en fecha 11 de abril de 2018, procedió a realizar un requerimiento de información y documentación relevante a la sociedad comercial **MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A.**, considerando su calidad de agente económico objeto del procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-014-2017.⁴⁴

23. Por su parte, en fechas 11 y 12 de abril de 2018, las sociedades comerciales **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC**⁴⁵, y **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**⁴⁶ solicitaron por separado, una prórroga de diez días para responder a la solicitud de información que le fuera realizada por la Dirección Ejecutiva en fecha 27 y 28 de marzo de 2018 respectivamente. Dichas solicitudes fueron respondidas por la Dirección Ejecutiva en fecha 13 de abril de 2018, otorgándole tanto a **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC.**⁴⁷ como a **CESAR IGLESIAS, S.A.**⁴⁸ un plazo adicional de diez días hábiles, a los fines de que cumplan con el requerimiento indicado anteriormente.

24. En esa misma fecha, 12 de abril de 2018, la Dirección Ejecutiva reiteró los términos del requerimiento de información realizado a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, “a los fines de que fueran depositadas las copias de todas las actas de Asambleas y/o reuniones realizadas por **ADOIMT** desde su incorporación hasta la fecha.”⁴⁹

25. Posteriormente, en fecha 16 de abril de 2018, el agente económico **MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A.** solicitó una prórroga al plazo otorgado para dar cumplimiento al requerimiento de información realizado por la Dirección Ejecutiva⁵⁰. Por su parte la Dirección Ejecutiva acogió el planteamiento y otorgó una prórroga de quince días, que serían contados a partir del 25 de abril de 2018.⁵¹

26. En razón de la investigación, la Dirección Ejecutiva realizó en fecha 16 de abril de 2018 un requerimiento de información y documentación relevante a la sociedad comercial **PASTAS ALIMENTICIAS J. RAFAEL NÚÑEZ P., S.R.L.**⁵²

27. En fecha 23 de abril de 2018, la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, envió a la Dirección Ejecutiva una comunicación de respuesta a la reiteración de solicitud de información y documentación hecha por la Dirección Ejecutiva en fecha 12 de abril de 2018.

28. Por su parte, en fecha 27 de abril de 2018, la sociedad comercial **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.** presentó ante la Dirección Ejecutiva una segunda solicitud de prórroga para la presentación y entrega de la documentación e información requerida.⁵³

44 Comunicación núm. DE-IN-2018-0349, notificada en fecha 11 de abril de 2018.

45 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-215-18, recibida en fecha 11 de abril de 2018.

46 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-216-18, recibida en fecha 12 de abril de 2018.

47 Comunicación núm. DE-IN-2018-0363, notificada en fecha 13 de abril de 2018

48 Comunicación núm. DE-IN-2018-0362, notificada en fecha 13 de abril de 2018

49 Comunicación núm. DE-IN-2018-0361, notificada en fecha 12 de abril de 2018

50 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-231-18, recibida en fecha 16 de abril de 2018.

51 Comunicación núm. DE-IN-2018-0376, notificada en fecha 20 de abril de 2018

52 Comunicación núm. DE-IN-2018-0372, notificada en fecha 17 de abril de 2018.

53 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-271-18, recibida en fecha 27 de abril de 2018.



29. Asimismo, en fecha 27 de abril de 2018, la sociedad comercial **PASTAS ALIMENTICIAS J. RAFAEL NÚÑEZ P., S.R.L.** solicitó una extensión del plazo otorgado por la Dirección Ejecutiva para la presentación de la documentación requerida en fecha 17 de abril de 2018.⁵⁴

30. En cumplimiento de los principios del debido proceso y tutela administrativa efectiva, de conformidad con la Constitución Dominicana, la Ley sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración Pública y de Procedimiento Administrativo, No. 107-13 y las disposiciones del Artículo 44, literal e), de la Ley Número 42-08; en fecha 10 de agosto de 2018 la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** presentó formalmente al Consejo Directivo el *“Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-014-2017, de fecha 14 de agosto de 2017, dictada por la Directora Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA, que ordena el inicio del procedimiento de investigación de oficio, en ocasión de la observación de indicios razonables de existencia de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, en el mercado de la harina de trigo en la República Dominicana”* (en lo adelante, **“el Informe de Instrucción”**); y actuando en calidad de órgano instructor de **PRO-COMPETENCIA** procedió a solicitar apertura formal a un procedimiento administrativo sancionador por existir indicios de violación a las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 42-08 y la Ley núm. 107-13.

C. Inicio de la fase decisoria ante el Consejo Directivo

31. Que siendo así las cosas este Consejo Directivo en cumplimiento de lo que disponen los artículos 31, 46 y siguientes de la Ley núm. 42-08, y a los fines de “resolver sobre su admisión o inadmisión, mediante resolución motivada, en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, teniendo en cuenta si se han aportado al mismo los antecedentes necesarios”⁵⁵, procedió a analizar y ponderar los argumentos y las pruebas presentadas por la Dirección Ejecutiva en el informe de instrucción.

32. En consonancia con lo anterior es que en fecha 25 de septiembre de 2018 se emite la Resolución núm. 015-2018, **QUE ACOGE EL INFORME DE INSTRUCCIÓN PRESENTADO POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRO-COMPETENCIA EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN INICIADO MEDIANTE RESOLUCIÓN NÚM. DE-014-2017, Y ORDENA EL INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR CONTRA LOS AGENTES ECONÓMICOS INVESTIGADOS MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A., Y LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT), POR PRESUNTAMENTE HABER INCURRIDO EN PRÁCTICAS VIOLATORIAS DE LOS ARTÍCULOS 42, PÁRRAFO I Y 61, LITERAL “D”, DE LA LEY NÚM. 42-08, EN LO QUE RESPECTA A LA OBSTRUCCIÓN U OBSTACULIZACIÓN DE LAS DILIGENCIAS PROBATORIAS Y LA ENTREGA DE INFORMACIÓN FALSA, EN INCUMPLIMIENTO DEL DEBER DE COLABORACIÓN CON LA ADMINISTRACIÓN**; la cual en su parte dispositiva estatuyó lo siguiente:

“RESUELVE:

PRIMERO: ACOGER el informe de instrucción emitido por la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** en fecha 10 de agosto de 2018 referente al

54 Comunicación identificada con el código de recepción núm. C-273-18, recibida en fecha 27 de abril de 2018.

55 Vid. República Dominicana, Ley núm. 42-08, art. 46.



procedimiento de investigación iniciado mediante **Resolución Núm. DE-014-2017**, de fecha 14 de agosto de 2017, dictada por la Directora Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA**, que ordena el inicio del procedimiento de investigación de oficio, en ocasión de la observación de indicios razonables de existencia de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de la Competencia, Núm. 42-08, en el mercado de la harina de trigo en la República Dominicana.

SEGUNDO: ORDENAR el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, por presunta comisión de infracciones a las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 42-08, al tenor de lo que disponen los artículos 42.1 y 61.d de la Ley Núm. 42-08, y del artículo 5.2 y 5.5 de la Ley Núm. 107-13, por considerar que existen suficientes y razonables indicios de incumplimiento a dichas normativas legales.

TERCERO: ORDENAR la celebración de una audiencia pública a celebrarse en breve término a los fines de que sean presentados los medios de defensa por parte de los agentes económicos investigados **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**.

CUARTO: OTORGAR un plazo de veinte (20) días hábiles a los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, para que presenten un escrito contestación.

QUINTO: ORDENAR el acceso a los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, al expediente administrativo con relación a los documentos e informaciones que con respecto a ellos reposen en el mismo.

SEXTO: ORDENAR la notificación a los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, de la versión pública del informe de instrucción emitido por la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** en fecha 10 de agosto de 2018 referente al procedimiento de investigación iniciado mediante **Resolución núm. DE-014-2017**, de fecha 14 de agosto de 2017, dictada por la Directora Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA**, que ordena el inicio del procedimiento de investigación de oficio, en ocasión de la observación de indicios razonables de existencia de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de la Competencia, Núm. 42-08, en el mercado de la harina de trigo en la República Dominicana.



SÉPTIMO: INSTRUIR al Secretario ad-hoc de este Consejo Directivo, licenciado **Víctor Eddy Mateo Vásquez**, para que proceda a notificar la presente resolución a los agentes económicos **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC., CÉSAR IGLESIAS, S.A., MOLINOS DEL OZAMA, S.A., GRUPO J. RAFAEL NÚÑEZ, S.R.L., MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A., COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA (COOPROHARINA)**, y a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOMIT)** y **ORDENA** la publicación del presente acto administrativo en el portal institucional.

33. Este Consejo Directivo procedió a notificar en fecha 25 de septiembre de 2018 la resolución núm. 015-2018 citada *ut supra* mediante las siguientes comunicaciones: **i) CD-IN-2018-1098** dirigida a **CESAR IGLESIAS, S.A.**, **ii) CD-IN-2018-1099** dirigida a **MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A.**, **iii) CD-IN-2018-1100** dirigida a **PASTAS ALIMENTICIAS J. RAFAEL NÚÑEZ P., S.R.L.**, **iv) CD-IN-2018-1101** dirigida a **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, **v) CD-IN-2018-1102** dirigida a **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOMIT)**, **vi) CD-IN-2018-1103** dirigida a la **COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA, INC. (COOPROHARINA)**, y **vii) CD-IN-2018-1104** dirigida a **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC.**

34. Asimismo mediante OFICIO 1181 le fue notificada a la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** la referida resolución con lo cual quedaron todas las partes debidamente notificadas e informadas respecto al curso del procedimiento administrativo sancionador.

35. Que siendo así las cosas, ante este Consejo Directivo según fue dispuesto en el ordinal cuarto del dispositivo de la Resolución núm. 015-2018, fueron depositados los siguientes documentos:

- i)** Escrito de contesta al procedimiento administrativo sancionador, iniciado en contra de **ADOIMT** a raíz de la Resolución Núm. 015-2018 dada en fecha 25 de septiembre de 2018 por el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, depositado por la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, en fecha 19 de octubre de 2018.
- ii)** Escrito de contestación a la Resolución Núm. 015-2018 dictada por el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** en fecha 25 de septiembre de 2018, depositado por **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, en fecha 23 de octubre de 2018.
- iii)** Escrito de contestación a la Resolución Núm. 015-2018 que acoge el informe de instrucción núm. DE-014-2017 y ordena el inicio del procedimiento administrativo sancionador en contra de **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A., Y LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, depositado por **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, en fecha 23 de octubre de 2018.

36. Que las conclusiones presentadas por el agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, en su escrito de respuesta fueron las siguientes:

“PRIMERO: Que se declare la nulidad de la Resolución no. 015-2018 dictada por el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) en fecha veinticinco (25) de septiembre de año dos mil dieciocho (2018), por las razones antes expuestas, y que en esencia se traduce en una en una violación a ley, la Constitución y el derecho de defensa.



SEGUNDO: Que como consecuencia con lo anterior este Honorable Consejo Directivo no continúe con el conocimiento del procedimiento administrativo sancionador iniciado en virtud de la Resolución no. 015-2018 dictada por el Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) en fecha veinticinco (25) de septiembre del año dos mil dieciocho (2018).”

37. Por su parte el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, en su escrito de contestación concluyó solicitando lo siguiente:

“PRIMERO: Declarar INADMISIBLE el Proceso Administrativo Sancionador, iniciado mediante Resolución no. 015-2018 emitida por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) en fecha 25 de septiembre del 2018, por el mismo carecer de objeto, en virtud del principio de legalidad contemplado en el artículo 36 de la Ley 107-13 sobre los Procedimientos Administrativos.

SEGUNDO: Subsidiariamente y sin renunciar a las anteriores conclusiones, RECHAZAR en todas sus partes, el Proceso Administrativo Sancionador, iniciado mediante la Resolución No. 015-2018 emídida por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) en fecha 25 de septiembre del 2018, por improcedente, mal fundado y carente de base legal.

TERCERO: En todo caso, EXCLUIR al agente económico MOLINOS DEL OZAMA, S.A., del proceso Administrativo Sancionador, iniciado mediante la Resolución No. 015-2018 emídida por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) en fecha 25 de septiembre del 2018, por no haberse demostrado que esta haya incurrido en violaciones a las leyes y normas administrativas vigentes.

CUARTO: Que una vez celebrada la audiencia pública que conocerá de los medios de defensa de los agentes económicos investigados que será fijada a breve termino por parte del Consejo Directivo, se otorgue a MOLINOS DEL OZAMA, S.A., OTORGAR un plazo de quince (15) días contados a partir de la celebración de la referida audiencia para depositar escrito ampliatorio de las presente conclusiones”.

38. Que la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS (ADOIMT)**, expuso en su escrito de contestación, argumentos en el siguiente sentido:

- i. “Por consiguiente resulta a todas luces improcedente y arbitrario incluir a la Asociación Dominicana de Industriales Molineros (ADOIMT) en el proceso investigador en cuestión ya que, además de lo anteriormente expuesto, nunca se le dio la



oportunidad de presentar argumentos de defensa en contra de las imputaciones que la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) aparentemente ha realizado de manera oculta.”⁵⁶

- ii. “La Asociación Dominicana de Molineros de Trigo (ADOIMT), nunca formó parte de los sujetos investigados por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA), sino más bien que sirvió como un ente colaborador de dicho organismo en lo que respecta a la instrucción del proceso de investigación anteriormente descrito” ⁵⁷

39. Que en fecha 20 de noviembre mediante oficio CD-IN-2018-1280 este Consejo Directivo procedió a notificarle a la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** los escritos depositados por **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT), MOLINOS DEL OZAMA, S.A. y CÉSAR IGLESIAS, S.A.**

40. En ese mismo sentido, según lo dispuesto en el ordinal tercero de la Resolución núm. 015-2018 y a los fines de que las partes del procedimiento administrativo sancionador pudiesen exponer sus pruebas y alegatos este Consejo Directivo decide ordenar la fijación de una audiencia de pruebas a celebrarse el viernes 1ro. de febrero del año en curso, siendo esto notificado mediante comunicación **i)** CD-IN-2019-0047 dirigida a **CESAR IGLESIAS, S.A.**, en fecha 14 de enero de 2019, **ii)** CD-IN-2019-0048 dirigida a **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, en fecha 14 de enero de 2019, **iii)** CD-IN-2019-0049 dirigida a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DEL INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, y **iv)** Oficio- CD-IN-2019-1007 dirigido a la Dirección Ejecutiva, de fecha 14 de enero de 2019.

41. En tal sentido, en fecha 1ro. de febrero de 2019 fue celebrada por ante el Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA** la audiencia de pruebas indicada previamente en la cual comparecieron los representantes legales de la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT), MOLINOS DEL OZAMA, S.A. y CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y los representantes de la Dirección Ejecutiva.

42. Que en esta audiencia los agentes económicos plantearon una solicitud incidental *in voce*, por medio de la cual requerían a este Consejo Directivo la segregación y división del procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, bajo los siguientes argumentos:

- i. Debe ser conocido un expediente para César Iglesias, S.A. y, si hay más partes y otros hechos, pues que se conozca en otro expediente; pero el expediente de César Iglesias, S.A., hechos que se le imputan por presuntamente prácticas violatorias por el 42 y el 61 de la Ley por obstrucción y obstaculización de la diligencia probatoria y entrega de información falsa, eso es un hecho que se le imputa a César Iglesias, S.A.⁵⁸

- ii. Lo que se le imputa a César Iglesias, asumo yo, no es lo que se le imputa a las otras empresas, son hechos distintos aunque se trate de la misma infracción. Por tanto entiendo que aunque se puedan celebrar el mismo día 3 audiencias una detrás de otra, no estamos en un solo

⁵⁶ Óp. Cit. Escrito de contestación, pp. 3 y 4.

⁵⁷ Óp. Cit. Escrito de contestación, p. P. 4.

⁵⁸ Acta de la audiencia de pruebas celebrada en fecha 1ro. de febrero de 2019 por ante este Consejo Directivo. p. 3.



caso, estamos en 3 casos distintos, y debe ordenarse la segregación y división de esos expedientes.⁵⁹

iii. La infracción que se le imputa a César Iglesias, la infracción que se le imputa a Molinos del Ozama y a la Asociación, son infracciones de información falsa o información incompleta, pero son hechos particulares y entre estas empresas no hay un vínculo, no son empresas vinculadas, no están relacionadas. Por lo tanto, cada proceso debe ser llevado individual.⁶⁰

iv. En base al procedimiento, al debido procedimiento entendemos que ambos, los tres procesos deben ser separados, porque los hechos en que se le imputan a César Iglesias, los que se le imputan a Molinos y los que se le imputan a la Asociación, son totalmente distintos, y cada quien deberá de hacer su defensa, no pueden ser conocidos en un paquete.⁶¹

43. Que en la referida audiencia ante la solicitud sobrevenida por parte de los agentes económicos la Dirección Ejecutiva procedió a requerirle a este Consejo Directivo que se le otorgará un plazo razonable para poder evaluar la pertinencia de planteamiento de segregación y los argumentos y alegatos respecto de la nulidad planteada en los escritos de contestación de los agentes económicos, lo cual está pendiente ser fallado por este Consejo Directivo.

44. Posteriormente en fecha 4 de febrero de 2019 recibimos una comunicación⁶² por medio de la cual **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, solicitó un reporte de audiencia detallando las participaciones de cada una de las partes comparecientes, así como la decisión emitida por el Consejo Directivo. Lo cual le respondimos mediante comunicación CD-IN-2019-0199 de fecha 13 de febrero de 2019 en la cual le fue anexada una copia certificada del acta de audiencia celebrada en fecha 1ro. de febrero de 2019.

45. En fecha 14 de febrero de 2018 recibimos de la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** el denominado: “Escrito de alegaciones de la Dirección Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA relativo a los incidentes presentados por los agentes económicos CESAR IGLESIAS, S.A.; MOLINOS DEL OZAMA, S.A. Y LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT), en los Escritos depositados por ante el Consejo Directivo y en la audiencia de fecha 1º de febrero de 2019, en ocasión del Procedimiento Administrativo Sancionador iniciado en contra de los referidos agentes económicos mediante la Resolución núm. 015-2018 del Consejo Directivo de PRO-COMPETENCIA” (en lo adelante “Escrito de alegaciones”), en el cual concluyen de la manera siguiente:

“PRIMERO: DECLARAR regular y valido, en cuanto a la forma, el presente Escrito de Alegaciones de la Dirección Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA, por haberse presentado en los plazos otorgados conforme a la Ley.

SEGUNDO: RECHAZAR por improcedente, infundada y carente de todo fundamento legal y factico, la pretensión de los agentes económicos MOLINOS DEL OZAMA, S.A.,

59 Acta de la audiencia de pruebas celebrada en fecha 1ro. de febrero de 2019 por ante este Consejo Directivo. p. 3.

60 Acta de la audiencia de pruebas celebrada en fecha 1ro. de febrero de 2019 por ante este Consejo Directivo. p 4.

61 Acta de la audiencia de pruebas celebrada en fecha 1ro. de febrero de 2019 por ante este Consejo Directivo. p. 4.

62 Comunicación identificada con el código de recepción núm. -078-19.



CÉSAR IGLESIAS, S.A., Y LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT) de que sea separado el conocimiento del expediente administrativo sancionador iniciado mediante resolución núm. 015-2018 del Consejo Directivo de PRO-COMPETENCIA por tratarse de un expediente proveniente de un único procedimiento de investigación iniciado por la Dirección Ejecutiva en virtud de su Resolución núm. DE-014-2017 y en el cual se imputan las mismas infracciones administrativas, sin que ello implique una vulneración al derecho a la individualización de las imputaciones y de las sanciones imponibles que resguarda a cada agente económico.

TERCERO: RECHAZAR por improcedente, infundada y carente de todo fundamento legal y fáctico, la pretensión del agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, de que sea declarada la nulidad de la Resolución núm. 015-2018 del Consejo Directivo de **PRO-COMPETENCIA**, por no subsistir vicios que hagan de esta o del Informe de Instrucción que le da el fundamento, un acto defectuoso, sino que por el contrario ambos han sido dictados de conformidad con los lineamientos del debido proceso y con absoluta sujeción a las disposiciones de la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08 y de la Ley 107-13 sobre Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y Procedimiento Administrativo”.

46. Que en fecha 15 de febrero de 2019 le fue notificado al agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, el escrito de alegaciones de la Dirección Ejecutiva, mediante comunicación CD-IN-2019-0211.

47. Que en fecha 15 de febrero de 2019 le fue notificado al agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, el escrito de alegaciones de la Dirección Ejecutiva, mediante comunicación CD-IN-2019-0212.

48. Que en fecha 15 de febrero de 2019 le fue notificado a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)** el escrito de alegaciones de la Dirección Ejecutiva, mediante comunicación CD-IN-2019-0213.

49. Que en fecha 15 de febrero de 2019 el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, en ocasión de la audiencia celebrada en fecha 1ro. de febrero de 2019 le solicito a este Consejo Directivo que les remitiera los escritos de defensa depositados por los agentes económicos **CESAR IGLESIAS, S.A.**, y **ADOIMT**. Lo cual le fue respondido mediante comunicación CD-IN-2019-0227 de fecha 25 de febrero de 2019 por medio de la cual se le informo que:

1. “En la audiencia celebrada en fecha 1ro. de febrero de 2019, con respecto al proceso administrativo sancionador que nos ocupa, ustedes le pidieron a este órgano referirse a la solicitud de segregación del procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo ahora, de manera contradictoria, solicitan conocer los escritos de las demás partes del proceso.

2. Que este Consejo Directivo desea resaltar que, el pedimento presentado por usted no ha sido decidido y, por tanto, cualquier información o documentación que requiera de las otras partes no puede ser entregada si no por ellas mismas o mediante una autorización expresa que nos sea extendida para ello.



3. Con ello, se recuerda que este Consejo Directivo tiene el deber de garantizar la confidencialidad de las informaciones y documentos a su cargo.

Con ocasión a todo lo anterior, este Consejo Directivo les informa que, mediante comunicación escrita, procederá a informarle a César Iglesias, S.A., y ADOIMT de su solicitud y le pedirá su opinión sobre la misma. Cualquiera que sea su respuesta, le será transmitida a ustedes a la brevedad.”

50. Luego de esto, en fecha 22 de febrero de 2019 este Consejo Directivo procedió a informarles la posposición de la audiencia fijada para el 26 de febrero de 2019, i) al agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, mediante comunicación CD-IN-2019-0224, ii) a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, mediante comunicación CD-IN-2019-0225, y iii) al agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, mediante comunicación CD-IN-2019-0226.

51. Que mediante oficio interno CD-IN-2019-1058 de fecha 22 de febrero de 2019 este Consejo Directivo procedió a informarle a la Dirección Ejecutiva la posposición de la audiencia fijada para el 26 de febrero de 2019, indicándole que la nueva fecha le sería informada en breve término.

52. Debido a la solicitud que le hiciera a este Consejo Directivo el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, de los escritos de defensa depositados por **CÉSAR IGLESIAS, S.A.** y por **ADOIMT**, mediante comunicación CD-IN-2019-0228 de fecha 28 de febrero de 2019 le requerimos a **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, que nos indicara si autorizaba o no la entrega del referido escrito de defensa y de hacerlo si lo harían de manera directa o vía este órgano.

53. Siendo así las cosas, en fecha 5 de marzo de 2019 mediante comunicación identificada con el código de recepción C-129-19 el agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, procedió a darle respuesta a la solicitud de escrito de defensa planteada por **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, sin embargo este Consejo Directivo no pudo verificar su postura al analizar los argumentos y afirmaciones plasmadas en dicha comunicación.

54. Debido a la solicitud que le hiciera a este Consejo Directivo el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, de los escritos de defensa depositados por **CÉSAR IGLESIAS, S.A.** y por **ADOIMT**, mediante comunicación CD-IN-2019-0229 de fecha 28 de febrero de 2019 le requerimos a **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, que nos indicara si autoriza o no la entrega del referido escrito de defensa y de hacerlo si lo harían de manera directa o vía este órgano.

55. Que **ADOIMT** mediante comunicación de fecha 8 de marzo de 2019 identificada con el código c-146-19 dio respuesta a la solicitud de expediente administrativo y en la misma planteó que: “(...) No tiene inconvenientes con que se entregue a **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, copia del escrito de defensa por nosotros depositado con motivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado en su contra en raíz de la resolución número 015-2018, emitida por este distinguido Consejo Directivo de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia en fecha 25 de septiembre de 2018. Sin embargo, tenemos a bien manifestarles que dicha autorización solo será válida siempre y cuando **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, también nos facilite una copia del escrito de defensa por ellos depositado (...).”



56. Se enfatiza que en cumplimiento del principio de separación de funciones, el Miembro de este Consejo Directivo, señor **IVÁN ERNESTO GATÓN**, funge como secretario *ad hoc* del presente proceso; que, en consecuencia, la licenciada **NILKA JANSEN SOLANO**, Directora Ejecutiva de esta **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)**, no participó en la deliberación de la presente decisión ni en su redacción.

57. Aclarado lo anterior, siendo ponderados los hechos y argumentos presentados por los recurrentes en los recursos que nos ocupan, este Consejo Directivo los considera suficientes para resolver y, **EN CONSECUENCIA**,

**EL CONSEJO DIRECTIVO DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)
DESPUÉS DE HABER DELIBERADO ESTABLECE:**

II. Consideraciones de Derecho. –

SUMARIO:

En el siguiente apartado se expondrá el objeto de la presente resolución y luego se responderán los medios incidentales planteados por MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A. y ADOIMT.

58. En el artículo 8 de la Constitución de la República Dominicana se postula la función del Estado Dominicano bajo los siguientes términos: “Es función esencial del Estado, la protección efectiva de los derechos de la persona, el respeto de su dignidad y la obtención de los medios que le permitan perfeccionarse de forma igualitaria, equitativa y progresiva, dentro de un marco de libertad individual y de justicia social, compatibles con el orden público, el bienestar general y los derechos de todos y todas.”

59. Aunado a esto, en su artículo 50 consagra dentro de los derechos económicos y sociales *la libertad de empresa*, por medio de la cual las personas tienen “derecho a dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que la prescritas en esta Constitución y las que establezcan las leyes”, lo cual implica una protección de la libre y leal competencia en los mercados.

60. Que de igual forma en su artículo 217 declara que “El régimen económico se orienta hacia la búsqueda del desarrollo humano. Se fundamenta en el crecimiento económico, la redistribución de la riqueza, la justicia social, la equidad, la cohesión social y territorial y la sostenibilidad ambiental, en un marco de libre competencia, igualdad de oportunidades, responsabilidad social, participación y solidaridad”, con lo cual se reconoce la incidencia que tiene el resguardo de la competencia para el correcto desarrollo de la economía en nuestro país.



61. Que siendo así las cosas, y acorde con lo que dispone el artículo 141 de la Constitución Dominicana y el Artículo 50 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, Número 247-12, de fecha nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012) y del artículo 16 de la Ley Núm. 42-08, se crea **PRO-COMPETENCIA**, como un organismo autónomo y descentralizado del Estado cuyo objetivo es promover y garantizar la existencia de la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económica en los mercados de productos y servicios, mediante la ejecución y aplicación de las políticas y legislación de competencia y el ejercicio de sus facultades investigativas, de informe, reglamentarias, dirimientes, resolutivas y sancionadoras.

62. Que la creación de **PRO-COMPETENCIA** responde al carácter de orden público del derecho a la libertad de empresa⁶³ con la finalidad de “promover y defender la competencia efectiva para incrementar la eficiencia económica en los mercados de bienes y servicios, a fin de generar beneficio y valor en favor de los consumidores y usuarios de estos bienes y servicios en el territorio nacional.”⁶⁴

63. Que la Ley núm. 42-08 le reconoce a **PRO-COMPETENCIA** la facultad de ejecutar y aplicar las políticas y legislación de competencia, así como ejercer las facultades investigativas, de promoción, prevención, reglamentación, dirimientes y sancionadoras de las prácticas restrictivas de la competencia, en la forma prevista en dicha normativa y en las demás normas aplicables. A tales fines los artículos 31, 33, 36, 42, 46, 47, 49 y 61 de la Ley núm. 42-08 le otorgan a esta Comisión la facultad para la investigación, control y sanción de las prácticas tipificadas como contrarias a la Ley Núm. 42-08.

64. Para poder ejercer y ejecutar conforme a los principios que rigen nuestro ordenamiento jurídico las facultades que les fueron reconocidas en la Ley núm. 42-08, **PRO-COMPETENCIA** según dispone el artículo 25 se conforma de dos niveles de autoridad, el Consejo Directivo, el nivel decisorio, y la Dirección Ejecutiva, el nivel instructor.

A. Objeto del presente proceso.-

65. Que este Consejo Directivo acorde con lo que disponen los artículos 46 al 50 está facultado a decidir respecto de los expedientes instruidos por la Dirección Ejecutiva, y se encuentra apoderado de un procedimiento administrativo sancionador en contra de los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A., Y LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, por presuntamente haber incurrido en prácticas violatorias de los artículos 42, párrafo “i” y 61, literal “d” de la Ley núm. 42-08, proceso en el cual fueron celebradas dos audiencias de pruebas.

66. Que el curso de estas audiencias, en los escritos de contestación a la resolución núm. 015-2018 y en los escritos depositados para ampliar los petitorios, las partes han presentado mociones que este Consejo Directivo deberá analizar y ponderar previo a cualquier estimación que sobre el fondo del proceso se quiera establecer, debido a que las mismas tienen una incidencia procesal capaz de decidir

63 Tal y como se dispone en un considerando de la Ley núm. 42-08 “es función del Estado proteger y garantizar efectiva y eficientemente el goce de las prerrogativas constitucionales, con el auxilio de medidas administrativas y disposiciones legales adecuadas.”

64 Ley núm. 42-08.



la suerte del procedimiento administrativo sancionador, ya que las mismas versan sobre: **i)** la solicitud de revocación de la Resolución núm. 015-2018 dictada por este Consejo Directivo en fecha 25 de septiembre planteada por **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, **ii)** la solicitud de inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador, iniciado mediante Resolución núm. 015-2018, por el mismo carecer de objeto, en virtud del principio de legalidad establecido en el artículo 36 de la Ley núm. 107-13, planteada por **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.** y **iii)** la solicitud de segregación y división del expediente administrativo sancionador planteado por el agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y reiterado por **LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT) Y MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, **iv)** la solicitud de comunicación de documentos, planteada por **CÉSAR IGLESIAS, S.A.** y reiterada por **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, **v)** la solicitud de inadmisibilidad del informe acusatorio de la Dirección Ejecutiva por una marcada imprecisión de las supuestas infracciones administrativas planteada por el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, **vi)** la solicitud de inadmisibilidad del informe acusatorio por violación al principio de tipicidad en cuanto a las infracciones administrativas planteada por el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, **vii)** la solicitud de exclusión del procedimiento administrativo sancionador planteada por **LA ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO (ADOIMT)**, **viii)** la solicitud de archivo definitivo del proceso administrativo sancionador iniciado mediante la Resolución núm. 015-2018 planteada por el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, y **ix)** la solicitud de inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador iniciado mediante resolución núm. 015-2018 por violación al debido proceso, la tutela judicial efectiva y al derecho de defensa planteada por el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**

B. Sobre los medios incidentales planteados

SUMARIO:

En el siguiente apartado se abordaran y responderán los medios incidentales planteados por los agentes económicos que versan sobre: **i)** la solicitud de revocación de la Resolución núm. 015-2018 **ii)** la solicitud de inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador **iii)** la solicitud de segregación y división del expediente administrativo sancionador **iv)** la solicitud de comunicación de documentos **v)** la solicitud de inadmisibilidad del informe acusatorio de la Dirección Ejecutiva **vi)** la solicitud de inadmisibilidad del informe acusatorio por violación al principio de tipicidad **vii)** la solicitud de exclusión del procedimiento administrativo sancionador de ADOIMT **viii)** la solicitud de archivo definitivo del proceso administrativo sancionador **ix)** la solicitud de inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador iniciado mediante resolución núm. 015-2018 por violación al debido proceso, la tutela judicial efectiva y al derecho de defensa.

i. Sobre la solicitud de nulidad de la resolución núm. 015-2018.-

67. El agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, en su escrito de contestación le requirió a este Consejo Directivo que declarara la nulidad de la resolución núm. 015-2018, lo cual sostiene argumentando que: **i)** Estos alegatos presentados por primera vez en ese informe de instrucción nunca fueron planteados por la Dirección Ejecutiva en el curso del proceso de instrucción. Tampoco se advirtió sobre la conducción de una investigación sobre la inadecuada conducta procesal por parte de César Iglesias, S.A. (...) ⁶⁵, **ii)** es decir que se esperó el último momento y sin respetar

⁶⁵ Óp. Cit. escrito de contestación. p. 4.



mínimamente el debido proceso para de manera sorpresiva alegar la comisión de una serie de infracciones graves como las establecidas en los artículos 42 párrafo y 61.d de la ley. Este error procesal ha sido cometido en perjuicio del derecho de defensa de Cesar Iglesias lo que trae como consecuencia, conforme se analizará más adelante, la nulidad del informe de instrucción en lo que respecta a estos alegatos como de la Resolución núm. 015-2018 que la aprobó⁶⁶, iii) En virtud de la Resolución núm. 015-2018 se esta ordenando el “inicio del procedimiento administrativo” en contra de Cesar Iglesias, por la comisión de las infracciones arriba descritas. Esta nueva y particular interpretación de las normas procesales contempladas en la Ley 42-08 está implicando el inicio de un procedimiento sancionador por ante el Consejo Directivo, que en estos procedimientos sancionadores solo tiene funciones de órgano decisor, sin haberse previamente agotados medidas de instrucción o investigación para siquiera determinar la comisión de las practicas.”⁶⁷

68. Por otro lado, en su escrito complementario a la presentación verbal de la audiencia celebrada en fecha nueve (9) de mayo de dos mil diecinueve (2019), dicho agente expuso otras causales para aducir la revocación de la resolucion núm. 015-2018, las cuales versan sobre i) la caducidad del proceso sancionador administrativo por posibles prácticas concertadas en el mercado de producción de harina de trigo, planteada por el agente económico César Iglesias, S.A. ii) sobre las violaciones a las garantías fundamentales del proceso planteadas por el agente económico César Iglesias, S.A., iii) la violación al principio de legalidad en materia sancionador administrativa planteada por el agente económico César Iglesias, S.A.

69. En ese tenor el referido agente económico argumenta en síntesis que: i) en el proceso administrativo llevado a cabo ante la Dirección Ejecutiva ocurrieron varias cosas que no van acorde a la Ley núm. 42-08, la Dirección Ejecutiva no demostró la existencia de prácticas anticompetitivas pero tampoco dictó una resolucion de desestimación en el plazo de los 12 meses y emitió un informe porque supuestamente existen indicios de otro tipo de infracciones cometidas por dos empresas investigadas por prácticas concertadas y por una tercera entidad, que no fue parte del procedimiento de instrucción⁶⁸, ii) bajo ningún escenario es posible que la Dirección Ejecutiva recomiende al Consejo Directivo la desestimación de un expediente sancionador⁶⁹, iii) el procedimiento sancionador iniciado mediante Resolución DE- 14-2017 solo instruyó las infracciones denominadas en la Ley núm. 42-08 como practicas concertadas y acuerdos anticompetitivos⁷⁰, iv) en el proceso administrativo sancionador que llevo a cabo la Dirección Ejecutiva nunca se le informó a César Iglesias de los presuntos indicios que tenía ese órgano sobre la posible comisión de alguna otra infracción que no fuera la de prácticas concertadas con los demás productores de harinas de trigo del mercado, v) el Consejo Directivo es quien sanciona por infracción al artículo 61.d de la Ley núm. 42-08, es porque obviamente no puede instruirla y es lo que está ocurriendo actualmente⁷¹, vi) existe una manifiesta violación al procedimiento sancionador administrativo por violación a los artículos 42.1 y 42.2. de la Ley núm. 107-13 y 69 de la Constitución⁷², vii) la facultad decisoria de la Dirección Ejecutiva con respecto a la infracción prevista en el artículo 42 párrafo I de la Ley núm. 42-08 no es un error material,

66 Óp. Cit. escrito de contestación. p. 4

67 Óp. Cit. escrito de contestación. p. 4.

68 Óp. Cit. escrito de contestación. p. 5.

69 Óp. Cit. escrito de contestación. p. 6.

70 Ibidem.

71 Óp. Cit. escrito de contestación. p. 12.

72 Óp. Cit. escrito de contestación. p. 13.



dicho órgano es efectivamente el que decide sobre esta infracción, ya que nada impide que para infracciones que podríamos catalogar como leves y de manera excepcional o contrario a la regla prevista en la ley, el que el legislador decida que la Dirección Ejecutiva funja como órgano decisor⁷³.

70. Que en su escrito de alegaciones la Dirección Ejecutiva se pronunció sobre este punto, estimando improcedente la solicitud de nulidad de la Resolución núm. 015-2018, bajo los siguientes supuestos: i) la nulidad del acto administrativo no puede ser declarada por el propio órgano del cual emana dicho acto⁷⁴, ii) la propia ley (107-13) establece los mecanismos hábiles puestos a disposición de los administrados para promover acciones de este tipo tendentes a declarar la nulidad de un acto o a modificarlo o revocarlo, los cuales son, en esencia, los recursos de reconsideración y jerárquico en sede administrativa, y el recurso contencioso administrativo en la vía contenciosa (...) ⁷⁵, iii) como se ve la única manera que ha tenido esta Dirección Ejecutiva para imputar las actuaciones procesales realizadas por los agentes económicos en el marco del procedimiento de investigación realizado, ha sido justamente mediante la emisión de un informe de instrucción, como el sometido en la especie al Consejo Directivo. La tarea de ponderación de tales imputaciones y, en consecuencia de asegurar el derecho de defensa de los agentes económicos en esta etapa del procedimiento, corresponde a dicho órgano decisor, por ante quien están llamadas a discutirse, rebatirse o refutarse las imputaciones realizadas⁷⁶, iv) Así, carece de fundamento el alegato planteado por Cesar Iglesias, S.A., de que su derecho de defensa ha sido violentado y que, en consecuencia debe ser declarada la nulidad de la Resolución núm. 015-2018, pues como ya se ha demostrado, ese derecho de defensa está siendo desde ya garantizado por el Consejo Directivo con el otorgamiento del referido plazo de 20 días para que los agentes económicos se pronunciaran sobre las imputaciones realizadas y, en efecto, seguirá siéndolo a través de la fase probatoria contemplada en el marco del proceso administrativo sancionador, llamada justamente a permitir que los sujetos del procedimiento puedan hacer valer sus pretensiones y alegatos de descargo.”⁷⁷

71. Que por otro lado, la Dirección Ejecutiva argumentó que: **i)** las imputaciones que realizó la Dirección Ejecutiva relativa a las presuntas infracciones administrativas de carácter procesal cometidas por los agentes económicos **CÉSAR IGLESIAS, S.A., Y MOLINOS DEL OZAMA, S.A.** son, en esencia, conductas desarrolladas por dichos agentes en el marco del procedimiento de investigación ordenado por la Resolución núm. 014-2017 y no una conducta investigable o investigada por sí misma de manera independiente⁷⁸, **ii)** la única forma posible en la cual esta Dirección Ejecutiva pudo haber tomado conocimiento de tales inconductas era precisamente en el marco de un procedimiento de investigación como el que se llevó a cabo y mediante las medidas de instrucción o diligencias probatorias que a tales fines se realizaran⁷⁹, **iii)** si la Dirección Ejecutiva logró tener conocimiento de dichas presuntas infracciones es precisamente, como se ha dicho, porque se sucedieron en el marco de un procedimiento de instrucción, lo que quiere decir que ya se han practicado las diligencias probatorias posibles y que se han acreditado las evidencias que, en este caso, permiten inferir la

73 Óp. Cit. escrito de contestación. p. 14.

74 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p. 9.

75 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p. 9.

76 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p. 11.

77 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p. 12.

78 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p.9

79 *Ibidem*.



existencia de infracciones administrativas de carácter procesal⁸⁰, iv) el procedimiento administrativo sancionador es un conjunto de etapas en el marco de las cuales se va otorgando a los agentes económicos reiteradas oportunidades de defenderse y de hacer valer sus puntos de vista ante la Administración previo a la adopción del acto administrativo final, que es el resultado de los tramites y las diligencias realizadas, de modo que solo podrá hablarse de una verdadera violación al derecho de defensa cuando se reduzcan o disminuyan de manera efectiva, real, trascendente y definitiva las garantías de los agentes económicos de cara a la decisión de fondo, la cual en la especie, aún no ha intervenido⁸¹, vii) si se revisa el expediente de instrucción en lo relativo a las actuaciones dirigidas a César Iglesias, S.A., se tendrá que tanto en lo relativo a la alegada omisión de información como al vínculo de dicho agente económico con ADOIMT, esta Dirección Ejecutiva le cuestionó o solicitó aclaraciones en tres oportunidades distintas, de manera que César Iglesias, realmente tuvo la oportunidad en dichas ocasiones de ejercer su derecho de defensa⁸².

72. Con respecto a la caducidad la Dirección Ejecutiva ha establecido que el artículo 43, numeral 1 de la Ley núm. 42-08 no hace mención expresa de que las conductas que deben instruirse e incluirse en un informe de instrucción son exclusivamente aquellas relativas a prácticas o conductas prohibidas en materia de competencia, sino que dicho texto legal adopta una redacción abierta en referencia a las “conductas observadas”.⁸³

73. Que este Consejo Directivo entonces, luego de revisar las pretensiones y argumentos de las partes con respecto a la nulidad/revocación de la Resolución núm. 015-2018 se referirá en lo adelante a la pertinencia y validez jurídica de las mismas de cara a lo que se dispone en el ordenamiento jurídico administrativo.

74. Los actos administrativos se consideraran válidos⁸⁴ y eficaces hasta prueba en contrario, de hecho esto forma parte de unas de las prerrogativas fundamentales de la administración y de la llamada auto tutela administrativa que permite que la misma administración resguarde garantías y derechos de los administrados en el dictado de sus actos, de ahí que los mismos a menos que existan una prueba en contrario juris tantum deberán estimarse como tal.

75. Ahora bien, esta presunción se mantiene a menos que sean declarados como inválidos por la autoridad competente, pues según dispone la Ley núm. 107-13:

“Artículo 14. Invalidez de los actos administrativos. Son nulos de pleno derecho los actos administrativos que subviertan el orden constitucional, vulneren cualquiera de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución, los dictados por órgano manifiestamente incompetente o prescindiendo completamente del procedimiento establecido para ello, los carentes de motivación, cuando sea el resultado del ejercicio de potestades discrecionales, los de contenido imposible, los constitutivos de

80 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p.10.

81 Ibídem.

82 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p. 11

83 Óp. Cit. escrito de alegaciones, p. 12.

84 Vemos que el artículo 10 de la Ley núm. 107-13 reconoce la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos, al indicar que: “Artículo 10. Presunción de Validez. Todo acto administrativo se considera válido en tanto su invalidez no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional de conformidad a esta ley.”



infracción penal y los que incurran en infracciones sancionadas expresamente con nulidad por las leyes.

Párrafo I. Se considerarán anulables los actos administrativos que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, los que vulneren las normas de procedimiento, los que carezcan de motivación suficiente en el ejercicio de potestades administrativas regladas, y los que se dicten en desviación de poder por cuanto aun respetando las formas externas de su producción se aparten del fin para el que se otorgó la potestad”.

76. Que esto quiere decir que en el presente caso debemos de examinar por una parte validez del acto administrativo /resolución núm. 015-2018 y por otro lado debemos de establecer la competencia de este Consejo Directivo para conocer sobre la declaratoria de nulidad del mismo.

77. Siendo la competencia un elemento neurálgico para el curso de cualquier precisión que se haga sobre la solicitud de nulidad conviene entonces que este órgano proceda a analizar la facultad que tiene para declarar la misma. Para ello vemos que la Ley núm. 107-13 en sus artículos 47 al 54 establece las vías recursivas que tienen los administrados para solicitar la impugnación de un acto administrativo que consideren vulnera sus derechos.

78. De la lectura de los referidos artículos, se puede establecer que el legislador ha establecido para que sean impugnados los actos de la administración a requerimiento de los administrados la interposición de recursos administrativos, es decir ante el órgano competente para resolverlos, que siendo la solicitud planteada ante el mismo órgano que dicto el acto cuya nulidad se pretende procedería que hubiesen interpuesto un recurso de reconsideración.

79. No obstante lo anterior, este Consejo Directivo lo que ha recibido es una solicitud incidental en el curso de un escrito de contestación, lo que lo imposibilita materialmente para declarar la nulidad de su propia resolución núm. 015-2018 por no haber sido la solicitud de nulidad interpuesta de conformidad con lo que dispone la Ley núm. 107-13.

80. Sin perjuicio de lo anterior, este Consejo Directivo ha estimado oportuno analizar si de la revisión de la referida resolución núm. 015-2018 podría vincularse alguna causal de invalidez que ameritara que este órgano aunque no sea debido al requerimiento de la impetrante declare la nulidad de la misma y para ello nos remitiremos a las disposiciones de la Ley núm. 107-13 y de la Ley núm. 42-08, ya que el proceso administrativo tal y como prescribe el considerando décimo tercero de la Ley 107-13, lo constituyen: *“los requisitos para su formación, sus efectos, la invalidez, el régimen revocatorio y los recursos de que pueden ser objetos en sede administrativa”*, por tanto, todo proceso ante la administración pública debe estar descrito en sus diferentes legislaciones, la cual en el caso de **LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA** está contenido en la Ley 42-08, suplida, en caso de ser necesaria por la Ley 107-13 y otras legislaciones complementarias.

81. Que en el caso de marras, la Ley núm. 42-08 establece la actuación que debe realizar el Consejo Directivo cuando es apoderado por la Dirección Ejecutiva en su calidad de órgano instructor de un expediente administrativo, siendo así las cosas en su artículo 46 dispone que: *“Artículo 46.- Admisión a trámite del expediente. El Consejo*



Directivo, recibido el expediente, deberá resolver sobre su admisión o inadmisión, mediante resolución motivada, en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, teniendo en cuenta si se han aportado al mismo los antecedentes necesarios.”

82. De esto se infiere, que el Consejo Directivo tiene la posibilidad de acoger o rechazar el informe de instrucción que la Dirección Ejecutiva le presente, lo cual debe justificar y para lo cual deberá verificar si existen datos suficientes y que le permitan a este órgano decisor inferir una actuación posiblemente contraria a la Ley núm. 42-08, para ello el Consejo Directivo evalúa si existen indicios necesarios que le permitan estimar posibles contradicciones con nuestra ley marco.

83. La resolución núm. 015-2018 al proceder a su análisis y revisión permite establecer que fue dictada por el órgano de **PRO-COMPETENCIA** competente y dentro del plazo habilitado, ya que el informe de instrucción que apoderó a este órgano fue recibido en fecha 10 de agosto de año 2018, por lo que en fecha 14 de septiembre de 2018 el plazo para decidir sobre la admisibilidad o no del informe se encontraba vigente.

84. Por otro lado, vemos que el Consejo Directivo fue apoderado de una solicitud de apertura de proceso administrativo sancionador contra los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.,** y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, por la alegada comisión de infracciones a las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 42-08, al tenor de lo que disponen los artículos 42.I y 61.d de la Ley Núm. 42-08, y del artículo 5.2 y 5.5 de la Ley Núm. 107-13, es decir que su actuación se circunscribió a aquello que le requirieron y luego al evaluar los elementos presentados considero que existían suficientes elementos para dar apertura a un procedimiento administrativo sancionador con la Resolución núm. 015-2018.

85. Al momento de emitir la Resolución núm. 015-2018, este órgano tal y como expuso en la misma, lo hizo bajo los siguientes parámetros: **“CONSIDERANDO:** Que este Consejo Directivo ha revisado minuciosamente los argumentos y las pruebas recolectadas durante la fase de instrucción por la Dirección Ejecutiva, así como los méritos y la relación entre sus conclusiones formales y los elementos que sustentan las mismas.”⁸⁵

86. De igual forma, la resolución núm. 015-2018 en su contenido mantuvo la debida motivación al exponer y argumentar las causales que llevaron a este órgano a tomar la decisión de referencia, no solamente expuso los argumentos de la Dirección Ejecutiva, sino que también estableció su propio criterio con respecto a la incidencia e importancia que las alegadas faltas fueran conocidas por ante este órgano decisor, así lo expuso al indicar que:

“CONSIDERANDO: Que este Consejo Directivo considera que el incumplimiento de las disposiciones de la Ley Núm.- 42-08 y de las demás normas que complementan los requerimientos de los procedimientos administrativos, tiene igual trascendencia y relevancia que la violación directa a la normativa de competencia, ya que nuestro rol no es solo velar por la protección de la libre y leal competencia en los mercados de

85 Resolución núm. 015-2018 de fecha 25 de septiembre de 2018.



bienes y servicios, sino procurar que la aplicación de la Ley Núm. 42-08 sea homogénea en todas sus partes, en cada etapa del proceso y por todos los agentes económicos que interactúan en los mercados de bienes y servicios.

CONSIDERANDO: Que al reconocer este Consejo Directivo la importancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 42-08, el principio de colaboración y al verificar que la Dirección Ejecutiva ha presentado suficientes indicios que pudiesen suponer que agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.,** y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, han incumplido con lo dispuesto en la Ley Núm. 42-08, considera pertinente que sea ordenado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por presunta comisión de infracciones a las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 42-08, al tenor de lo que disponen los artículos 42.I y 61.d de la Ley Núm. 42-08, y del artículo 5.2 y 5.5 de la Ley Núm. 107-13 por parte de dichos agentes económicos.”

87. Que por otro lado parte de lo que se le ha planteado a este Consejo Directivo para exponer la revocación de la resolución núm. 42-08 versa sobre la incorrecta competencia atribuida a este Consejo Directivo para conocer en calidad de órgano decisor el expediente instruido por la Dirección Ejecutiva, con respecto a las faltas administrativas, razón por la cual nos remitiremos a lo que dispone la Ley núm. 42-08 en la atribución de estas facultades.

88. El artículo 42 párrafo I de la Ley núm. 42-08, establece que: “En caso de negativa de las personas a comparecer o a permitir el acceso o control de los documentos y registros contables, la Dirección Ejecutiva, una vez obtenida la autorización judicial correspondiente, podrá solicitar el auxilio de la fuerza pública para obligarlas a cumplir el requerimiento. La obstrucción o impedimento de la actividad de inspección, podrá ser sancionada por la Dirección Ejecutiva con una multa igual a la establecida en el Artículo 64 de esta Ley.”

89. Que este ha sido el artículo que ha traído a confusión las funciones que tiene atribuida tanto la Dirección Ejecutiva, como el Consejo Directivo, por esto necesariamente debemos de resaltar que en nuestro ordenamiento jurídico como exponen las partes, el procedimiento administrativo sancionador para cumplir con el debido proceso y las garantías mínimas procesales requiere de dos etapas, la instructora y la decisora.

90. Siendo así las cosas, el artículo 31 literal “k” de la Ley núm. 42-08 le atribuye a este Consejo Directivo la facultad expresa de imponer sanciones por faltas administrativas previstas en la ley, por otro lado vemos que a la Dirección Ejecutiva según lo que dispone el artículo 42 párrafo I también tiene atribuida la potestad de sancionar al agente económico que obstruya o impida su actividad de dirección, sin embargo el informe de instrucción propone al Consejo Directivo que sancione por la comisión de dichas prácticas, cuando lo que debió fue solicitar que se acoja una solicitud para proceder a instruir el expediente administrativo correspondiente. No obstante por ser este un tema que trataremos en otro apartado, lo abordaremos en lo delante de a presente resolución con mayor detalle.



91. Que conforme a esto, se evidencia entonces que la Resolución núm. 015-2018 fue dictada conforme las disposiciones legales contenidas en la Ley núm. 42-08 y en la Ley núm. 107-13, no estando la misma viciada de ninguna causal que la haga pasible de ser revocada en cualquiera de sus partes, por lo cual este Consejo Directivo rechaza en cuanto a la forma y el fondo los argumentos planteados por **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, tendentes a solicitar la nulidad de la precitada resolución.

ii. Sobre la solicitud de inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador iniciado mediante Resolución núm. 015-2018, por el mismo carecer de objeto, en virtud del principio de legalidad establecido en el artículo 36 de la Ley núm. 107-13.

92. Por otro lado, el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, en su escrito de contestación presentado ante este Consejo Directivo, solicita que sea “declarada la inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador iniciado mediante la Resolución núm. 015-2018 emitida por la Dirección Ejecutiva de la Comisión Nacional de Defensa de la Competencia (PRO-COMPETENCIA) en fecha 25 de septiembre del 2018, debido a que el mismo carece de objeto, en virtud del principio de legalidad contemplado en el artículo 36 de la Ley 107-13 sobre los Procedimientos Administrativos.”

93. En ese orden este Consejo Directivo debe hacer dos aclaraciones: **i)** El agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, en su escrito de contestación hizo referencia a la Resolución núm. 015-2018 de fecha 25 de septiembre de 2018, la cual corresponde a la resolución de este Consejo Directivo que da inicio al presente procedimiento administrativo sancionador, no a una resolución de la Dirección Ejecutiva como de manera errónea ha indicado, **ii)** La Dirección Ejecutiva en su escrito de alegaciones del 14 de febrero de 2019 no se refirió en sus argumentos, ni concluyó con respecto a este incidente, razón por la cual no podrá ser plasmado en la presente resolución su respuesta a esta solicitud.

94. No obstante todo lo anterior, este Consejo Directivo luego de revisar los argumentos que ha presentado el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, ha estimado pertinente validar la legalidad y el cumplimiento del debido procedimiento administrativo sancionador en el caso que nos ocupa, para lo cual procederemos a verificar lo que dispone nuestra Carta Magna, las disposiciones de la Ley núm. 107-13 y de la Ley núm. 42-08 de cara a las actuaciones realizadas por la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA**.

a) Sobre las garantías del procedimiento administrativo sancionador

95. El debido proceso se lleva a cabo a través de las garantías mínimas establecidas en la Constitución dominicana y los instrumentos internacionales por lo cual constituye un eje fundamental en la protección de los derechos de los y las ciudadanas, y por lo tanto se amerita especial prevalencia del mismo en el curso de los procedimientos administrativos sancionadores, debido a que estos últimos son pasibles de crear afectaciones o gravámenes.

96. En ese tenor la Constitución Dominicana en su artículo 69 establece dentro de las garantías de los derechos fundamentales la *tutela judicial efectiva* y el *debido proceso*, con los cuales el constituyente ha querido crear una coraza constitucional para que las personas no se vean afectados de manera legal o arbitraria en el curso de actuaciones judiciales o administrativas. Nuestro Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de referirse varias veces a estos elementos:



“El debido proceso es un principio jurídico procesal que reconoce que toda persona tiene derecho a ciertas garantías mínimas, mediante las cuales se procura asegurar un resultado justo y equitativo dentro de un proceso que se lleve a cabo en su contra, permitiéndole tener la oportunidad de ser oído y a hacer valer sus pretensiones legítimas frente al juzgador, es por ello que la Constitución lo consagra como un derecho fundamental (...)”⁸⁶

“En el presente caso, es preciso hacer referencia del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva consignado en el artículo 69 de la Constitución de la República, el cual comprende – según palabras del Tribunal Constitucional Español– un contenido complejo que incluye los siguientes aspectos: el derecho de acceso a los tribunales; el derecho a obtener una sentencia fundada en derecho; el derecho a la efectividad de las resoluciones judiciales; y el derecho al recurso legalmente previsto.”⁸⁷

97. Por su parte la Ley núm. 107-13 establece en su artículo 4 el derecho a la buena administración que tienen los administrados, por medio del cual se les reconoce entre otras las siguientes prerrogativas:

“Artículo 4. Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

1. Derecho a la tutela administrativa efectiva.
8. Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.”

98. Asimismo en su artículo 42 establece que en el curso del procedimiento administrativo sancionador deberán respetarse por parte de la Administración, los siguientes principios:

“Principios del Procedimiento Sancionador. En el procedimiento administrativo sancionador deberán atenderse los siguientes criterios y principios: 1. Separación entre la función instructora y la sancionadora, que se encomendará a funcionarios distintos y, si es posible, de otros entes públicos. 2. Garantía del derecho del presunto responsable a ser notificado de los hechos imputados, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le puedan imponer, así como de la identidad de los instructores, de la autoridad competente para sancionar y de la norma jurídica que atribuya tales competencias. 3. Garantía del derecho del presunto responsable a formular las alegaciones y uso de los medios de defensa procedentes, los cuales deberán ser considerados en la decisión del procedimiento. 4. Garantía de los derechos de las personas, en la medida en que el

⁸⁶ Tribunal Constitucional de la República Dominicana, sentencia TC/0079/17, de fecha 9 de febrero de 2017.

⁸⁷ Tribunal Constitucional de la República Dominicana, sentencia TC/0110/13, de fecha 4 de julio de 2013.



presunto responsable es parte interesada en el procedimiento administrativo sancionador.” (Subrayado es nuestro)

99. Que si conectamos lo realizado por la Dirección Ejecutiva en el curso del procedimiento de investigación de referencia, vemos que según lo que dispone la Ley núm. 42-08 en el artículo 39 la misma tenía la obligación de notificar el inicio del procedimiento de investigación bajo los siguientes supuestos:

“Notificación del inicio del procedimiento de investigación. En caso de que la Dirección Ejecutiva considere procedente la denuncia, emitirá una resolución ordenando el inicio del procedimiento de investigación, que deberá ser notificada a las partes dentro de un plazo de tres (3) días hábiles, acompañada de la denuncia, relación de los hechos que se imputen, y cualquier prueba aportada por la parte demandante.”

100. Que luego de esto, se ha dispuesto que la Dirección Ejecutiva, al finalizar el procedimiento de instrucción presente ante este Consejo Directivo un informe de instrucción o una resolución de desestimación (art. 43 Ley núm. 42-08); que para el caso de marras debido a que la Dirección Ejecutiva encontró indicios estimó pertinente presentar acusaciones públicas. Ahora bien, la particularidad de este informe de instrucción es que el mismo versa sobre cuestiones que no son las que originaron la investigación de la Dirección Ejecutiva, ni tampoco las que se plasmaron en la Resolución núm. DE-014-2017, aunque lo cierto es que resultaba materialmente imposible que las mismas se indicaran al inicio debido a que se dieron en el curso del procedimiento de investigación, se deberá entonces validar la posibilidad de que la investigación finalizara justificando violaciones distintas a las que la originaron.

101. Por esta razón, conviene recordar que la posible obstrucción u obstaculización por parte de los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A., y la ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO**, se originó en el trascurso del procedimiento de investigación, y por ello previo al dictamen de la Resolución núm. 015-2018 de este Consejo Directivo, los agentes económicos no habían sido puestos en conocimiento o se les había requerido que se pronunciaran al respecto.

b) Sobre el procedimiento sancionador en virtud del artículo 42, párrafo I y las facultades atribuidas a la Dirección Ejecutiva

102. En el caso que nos ocupa, la Dirección Ejecutiva mediante Resolución núm. DE- 014-2017 inicio al procedimiento de investigación de oficio con respecto a las supuestas prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos por parte de los agentes económicos **MOLINOS DEL HIGUAMO, INC., CÉSAR IGLESIAS, S.A., MOLINOS DEL OZAMA, S.A., GRUPO J. RAFAEL NÚÑEZ, S.R.L., MOLINOS VALLE DEL CIBAO, S.A. Y COOPERATIVA DE SERVICIOS MÚLTIPLES PROCESADORES DE HARINA (COOPROHARINA)**, actuaciones que se encuentran tipificadas en el artículo 5 de la Ley Núm. 42-08.

103. Que sin embargo, tal y como fue expuesto en la Resolución núm. 015-2018 cuando concluye el proceso de investigación y la Dirección Ejecutiva rinde su informe de instrucción, lo hace por supuestos distintos de los que originaron el procedimiento,



debido a que en este ínterin se dio la “configuración de otras infracciones administrativas”, por ello expone y recomienda al Consejo Directivo que “analice las actuaciones de los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., y CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, quienes mostraron una conducta procesal reprochable al haber suministrado información incorrecta, falsa o engañosa; o bien por haberla omitido, ocultado, no entregado o entregado de manera incompleta a este órgano instructor, cuya finalidad no pudo ser explicada más que por la intención de obstaculizar el desempeño de esta Dirección Ejecutiva en el ejercicio de sus funciones de investigación y de afectar los resultados del procedimiento de investigación.”⁸⁸

104. Que este Consejo Directivo al acoger el informe de instrucción dio apertura a un procedimiento administrativo sancionador contra los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, por la alegada comisión de infracciones a las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 42-08, al tenor de lo que disponen los artículos 42.l y 61.d de la Ley Núm. 42-08, y del artículo 5.2 y 5.5 de la Ley Núm. 107-13.

105. Que tal y como fue expuesto en la Resolución núm. 015-2018, esa etapa correspondía que este Consejo Directivo se pronunciara sobre la pertinencia o no de iniciar un procedimiento administrativo sancionador en base a lo planteado por la Dirección Ejecutiva en su informe de instrucción:

“**CONSIDERANDO:** Que este Consejo Directivo deberá en esta etapa evaluar y determinar si existen elementos suficientes para dar apertura a un procedimiento administrativo sancionador, el cual se deberá considerar como aquel en el cual se realizan las actuaciones procesales regladas por medio de las cuales se ejerce la potestad sancionadora de la administración; la Ley No. 107-13 en su artículo 41 lo articula como “Procedimiento Sancionador. El ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública se realizará siempre en el marco del procedimiento que reglamentariamente se determine, que será común tanto para la Administración nacional como para la Administración local”, para luego de esto determinar sobre las faltas administrativas alegadamente cometidas por los agentes acusados, y establecer si los agentes económicos **MOLINOS DEL OZAMA, S.A., CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, y la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**, han incurrido en violaciones a la Ley Núm. 42-08⁸⁹”;

106. No obstante haberse estimado que los argumentos planteados por la Dirección Ejecutiva en su informe de instrucción, contentivos de las causales que justificaban la apertura del procedimiento administrativo sancionador eran suficientes, ante el planteamiento realizado por el agente económico **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, resulta imperativo que se convalide el cumplimiento de las disposiciones legales vinculantes por parte de la Dirección Ejecutiva durante el procedimiento de instrucción.

88 Informe de instrucción.

89 Resolución núm. 015-2018 de fecha 25 de septiembre de 2018.



107. Que el inicio del procedimiento administrativo sancionador ante este Consejo Directivo se ordenó debido a que este Consejo Directivo estimó pertinente iniciarlo por la presunta comisión de infracciones a las disposiciones contenidas en la Ley Núm. 42-08, al tenor de lo que disponen los artículos 42.I y 61.d de la Ley Núm. 42-08, y del artículo 5.2 y 5.5 de la Ley Núm. 107-13 por parte de dichos agentes económicos.

108. Tal y como especificamos en la Resolución núm. 015-2018 con la apertura del procedimiento de investigación mediante la Resolución núm. 014-2017 los agentes económicos investigados tuvieron la oportunidad de presentar su defensa con respecto a lo planteado en la referida resolución, es decir “determinar la existencia de cualquier acto o conducta que puedan estar realizando los agentes económicos que participan en el mercado de producción y comercialización de la harina de trigo, siempre y cuando del ejercicio de una posible concertación se pueden derivar actuaciones susceptibles de crear barreras injustificadas en el mercado de la harina de trigo en la República Dominicana.”⁹⁰

109. En razón de lo anterior el dispositivo de la resolución que da inicio al procedimiento de por ante la Dirección Ejecutiva lo que ordena es una investigación sobre supuestas prácticas concertadas y acuerdos anticompetitivos en virtud de lo que dispone el artículo 5 de la Ley núm. 42-08 en el mercado de harina de trigo, no obstante tal y como hemos explicado lo que se concluyó fue con la solicitud de apertura del procedimiento administrativo sancionador por la comisión de faltas administrativas.

110. Que si bien es cierto era materialmente imposible que las mismas fueran conocidas previo al inicio del procedimiento de investigación y que las mismas son actuaciones sancionables, no menos lo es que la forma en la cual se realizó el procedimiento no se correspondía con lo que dispone el artículo 42, párrafo I de la Ley núm. 42-08 lo cual analizaremos a continuación.

111. Resulta imperativo entender entonces, el alcance y la naturaleza de la resolución que apertura un procedimiento administrativo sancionador y el contenido mínimo de la misma. Reconociendo primeramente que el referido procedimiento está compuesto por varios actos que son los que al final determinan la violación a la norma y la consecuencia por esta acción u omisión (sanción aplicable). En otras palabras como ha tenido la oportunidad de indicar el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú: “Dicho procedimiento constituye, además, una garantía esencial y el cauce a través del cual los administrados, a quienes se les imputan la comisión de una infracción, hacen valer sus derechos fundamentales frente a la Administración Pública.”⁹¹

112. Siendo visto de esta forma el procedimiento administrativo sancionador permite no solo que la administración pueda cumplir con aquello que esta llamada, sino que el administrado se sienta confiado en el sistema administrativo de que sus derechos serán respetados ante cualquier situación.

113. En ese sentido, es menester destacar que el informe de instrucción y el procedimiento de investigación llevado a cabo por la Dirección Ejecutiva de conformidad con lo que dispone la Ley núm. 42-08 debía de realizarse según como indicamos a continuación:

⁹⁰ Ídem.

⁹¹ <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/MINJUS-DGDOJ-GUIA-DEPROCEDIMIENTO-ADMINISTRATIVO-SANCIONADOR-2DA-EDICION.pdf>, p. 12.



- i) Inicio del procedimiento de investigación, mediante el dictamen de la resolución de inicio, la cual debe contener como mínimo la relación de los hechos que se le imputan.
- ii) Notificación de la resolución de inicio a las partes dentro del plazo de 3 días hábiles.
- iii) Publicación en el portal de internet del extracto de la denuncia.
- iv) Habilitación del plazo de 20 días hábiles para que el presunto responsable conteste la denuncia y exprese las argumentaciones que le permitan ejercer su derecho de defensa, así como el aporte de pruebas para el sustento de las mismas.
- v) Etapa de recolección de pruebas a cargo de la Dirección Ejecutiva, dentro del plazo de los 12 meses otorgados para instruir el expediente.
- vi) Solicitud de la Dirección Ejecutiva a los agentes económicos investigados para que en el plazo de 10 días hábiles se presente sobre las pruebas recolectadas en el procedimiento de instrucción.
- vii) Presentación del informe de instrucción, en un plazo máximo de 30 días hábiles luego de comunicados y deliberados los medios de defensa. El mismo deberá expresar las conductas observadas, las evidencias que lo demuestran, los antecedentes, autores, efectos producidos en el mercado, calificación de los hechos que merezca los hechos y las responsabilidades de dichos hechos.

114. Ahora bien, una vez concluida la etapa ante la Dirección Ejecutiva, ante este Consejo Directivo se realizan las siguientes actuaciones durante el procedimiento administrativo:

- i) Decidir mediante resolución motivada sobre la admisión o la inadmisión del expediente instruido por la Dirección Ejecutiva en un plazo no mayor de 30 días hábiles.
- ii) Notificación a las partes involucradas de la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador, conjuntamente con el informe de instrucción, así como el otorgamiento de un plazo para que se refirieran a esta resolución y al informe de instrucción.
- iii) Fijación de audiencia de conocimiento de pruebas, la cual deberá ser celebrada en breve término, en las cuales se podrán realizar y autorizar las pruebas que este Consejo estime necesarias.
- iv) Fijación de la audiencia para conclusiones.
- v) Resolución del expediente, en un plazo máximo de 45 días hábiles luego de que finalicen los debates.

c) Capacidad de la Dirección Ejecutiva de Investigar en caso de estimarlo pertinente

115. Si analizamos la etapa en la cual se encuentra el procedimiento administrativo sancionador del caso de marras, vemos que el mismo se encuentra ante el Consejo Directivo en conocimiento de audiencia de pruebas. Pero lo que se ha querido evidenciar es que el procedimiento de instrucción llevado a cabo por la Dirección Ejecutiva no se corresponde con el que dispone la Ley núm. 42-08 debido a que se desvirtúa el objeto de diferentes etapas procesales que el legislador ha contemplado neurálgicas en la instrucción de los expedientes administrativos sancionadores, sin las cuales es imposible que se garantice el debido proceso y el derecho de defensa de los administrados.



116. Con el dictamen de la Resolución núm. 014-2017 la Dirección Ejecutiva dio apertura el procedimiento de investigación y le permitió a los agentes económicos presentar sus argumentos de defensa, pruebas y elementos probatorios sobre hechos que no fueron los mismos que se plantearon en el informe de instrucción. Sin embargo del análisis de lo que dispone el artículo 42 párrafos I y II, así como el artículo 64 de la Ley núm. 42-08 podemos establecer que el órgano instructor en caso de considerarlo necesario bien podría iniciar un procedimiento de investigación por la comisión de las infracciones que durante el curso un procedimiento de investigación por prácticas contrarias a la Ley núm. 42-08 sean atribuibles a los agentes económicos investigados.

117. Siendo así las cosas, correspondía entonces que la Dirección Ejecutiva presentara ante el Consejo Directivo un informe en el cual en caso de acogerse la autorizara a realizar la debida instrucción, dándole la oportunidad entonces a las partes de que presenten las pruebas y argumentos que con respecto a esa infracción tengan, manteniendo así el derecho de defensa y salvaguardando el debido proceso que debe acompañar a todas las actuaciones de la Administración.

118. Por ello la tutela judicial efectiva, sobre la cual reposa el deber de respetar el debido proceso en todos los ámbitos de la actuación administrativa, ha sido establecida por el Tribunal Constitucional Dominicano como:

“Las garantías mínimas que, de acuerdo con el artículo 69 de la Constitución dominicana, conforman el debido proceso, sirven para definir el tipo de proceso respecto del cual debe exigirse su aplicación. Su análisis permite la conclusión, en consonancia con la jurisprudencia constitucional comparada, de que en sede administrativa su aplicación deberá ser exigida en los procedimientos administrativos sancionatorios y en aquellos que puedan tener como resultado la pérdida de derechos de las personas.”⁹²

119. De conformidad con esto, consideramos que un procedimiento de investigación debe como mínimo respetar estas garantías y permitirle a los agentes económicos investigados conocer previamente el objeto de la misma, con lo cual se asegura que los principios constitucionales sean en todo momento resguardados. En este sentido ha tenido la oportunidad de pronunciarse la Corte Constitucional de Colombia, al referirse al debido proceso administrativo:

“5.1. El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, con el fin de evitar posibles actuaciones

⁹²República Dominicana, Sentencia TC/0201/13, dictada por el Tribunal Constitucional, en fecha 13 de noviembre de 2013, P. 26, Párrafo 10.3



abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho.

5.2. Esta Corte ha señalado que hacen parte de las garantías del debido proceso administrativo, entre otros, los derechos a *(i)* ser oído durante toda la actuación; *(ii)* la notificación oportuna y de conformidad con la ley; *(iii)* que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; *(iv)* que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; *(v)* que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; *(vi)* gozar de la presunción de inocencia; *(vii)* el ejercicio del derecho de defensa y contradicción; *(viii)* solicitar, aportar y controvertir pruebas; y *(ix)* a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.”⁹³

120. Que aunado a ello la Ley núm. 107-13 establece dentro de los principios de la actuación administrativa, el principio de **juridicidad**, que vincula todo lo que realiza la administración con una normativa, debiendo responder en tal sentido en cuanto a la forma y fondo a lo legalmente establecido; el principio de **seguridad jurídica**, que les permite a los administrados tener cierta certeza en cuanto a que puede o no esperar por parte de los entes, organismos e instituciones públicas; el principio de **ejercicio normativo del poder**, lo cual implica que al ejercer sus facultades la administración se mantendrá dentro del marco que el ordenamiento ha determinado para ello.

121. Por otro lado y como complemento a esto, esta normativa establece el derecho a la buena administración, el cual le otorga a los administrados derechos subjetivos de orden administrativo que permiten que en el curso de los procedimientos administrativos llevados ante la Administración no le sean vulneradas las garantías mínimas, que ya la Constitución y el mismo ordenamiento jurídico por medio de diversas normativas le ha reconocido.

122. La Ley núm. 107-13 en esa misma medida reconoce que en el curso del procedimiento administrativo sancionador la administración debe reconocer y ceñir sus actuaciones procesales a ciertas garantías,

“Artículo 42. Principios del Procedimiento Sancionador. En el procedimiento administrativo sancionador deberán atenderse los siguientes criterios y principios:

1. Separación entre la función instructora y la sancionadora, que se encomendará a funcionarios distintos y, si es posible, de otros entes públicos.
2. Garantía del derecho del presunto responsable a ser notificado de los hechos imputados, de las infracciones que tales hechos puedan constituir y de las sanciones que, en su caso, se le puedan imponer, así como de la identidad de los instructores, de la autoridad competente para sancionar y de la norma jurídica que atribuya tales competencias.

⁹³La Sala Novena de Revisión, Corte Constitucional de Colombia, Sentencia núm. T-543-17 dictada en fecha 25 de agosto de 2017.



3. Garantía del derecho del presunto responsable a formular las alegaciones y uso de los medios de defensa procedentes, los cuales deberán ser considerados en la decisión del procedimiento.
4. Garantía de los derechos de las personas, en la medida en que el presunto responsable es parte interesada en el procedimiento administrativo sancionador.
5. Adopción, cuando proceda, y en virtud de acuerdo motivado, de las medidas provisionales que sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pudiera dictarse.
6. Garantía de la presunción de inocencia del presunto responsable mientras no se demuestre lo contrario.”

123. Al revisar estas disposiciones, y las actuaciones llevadas a cabo por la Dirección Ejecutiva en el curso del procedimiento de investigación, se evidencia que esta última no cumplió con los numerales 2 y 4, debido a que no se le notificaron en la etapa procesal correspondiente a los agentes económicos investigados las posibles infracciones que estos habían cometido en violación a la Ley núm. 42-08 y a la Ley núm. 107-13, es decir la Dirección Ejecutiva debió de notificarles el inicio de un procedimiento de investigación por los hechos que finalmente le imputó en el informe de instrucción, ya que si bien es cierto que la investigación es la vía para comprobar las actuaciones realizadas por el agente económico, y que las mismas pudiesen diferir en sus conclusiones, resulta violatorio a las garantías procesales que las conclusiones sean por hechos nuevos y de los cuales los agentes económicos nunca tuvieron conocimiento y oportunidad de defenderse.

124. Que en tal sentido, este Consejo Directivo considera que debido a la vulneración a los agentes económicos de su derecho al debido proceso y de sus garantías mínimas durante el curso del procedimiento administrativo de investigación llevado a cabo por la Dirección Ejecutiva, corresponde que sea declarada la inadmisibilidad del procedimiento administrativo de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-014-2017.

125. Por vía de consecuencia, y en cuanto a las demás solicitudes incidentales las mismas carecen de objeto debido a la declaratoria de inadmisibilidad del procedimiento administrativo, de igual forma, corresponde que se declare el archivo del expediente administrativo sancionador iniciado mediante Resolución núm. 015-2018, por todo lo anteriormente expuesto en la presente resolución.

VISTA: La Constitución de la República Dominicana, proclamada el trece (13) de junio de dos mil quince (2015);

VISTA: La Ley que crea el Tribunal Contencioso Tributario y Administrativo (hoy Tribunal Superior Administrativo), Número 13-07, de fecha cinco (5) de febrero de dos mil siete (2007)

VISTA: La Ley General de Defensa de la Competencia, Número 42-08, de fecha dieciséis (16) de enero de dos mil ocho (2008);

VISTA: La Ley Orgánica de la Administración Pública, Número 247-12, de fecha nueve (9) de agosto de dos mil doce (2012);



VISTA: La Ley de Derechos de las Personas en sus relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo, Número 107-13, de fecha seis (6) de agosto de dos mil trece (2013);

VISTA: La Resolución núm. DE-014-2017 emitida por la Dirección Ejecutiva de PRO-COMPETENCIA en fecha 14 de agosto de 2017 que ordena el inicio del procedimiento de investigación de oficio, con motivo de la observación de indicios razonables de la existencia de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de la Competencia núm. 42-08, en el mercado de la harina de trigo en la República Dominicana.

VISTO: El Informe de Instrucción del procedimiento de investigación iniciado mediante **Resolución núm. DE-014-2017**, de fecha 14 de agosto de 2017, dictada por la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA**, que ordena el inicio del procedimiento de investigación de oficio, en ocasión de la observación de indicios razonables de existencia de prácticas contrarias a la Ley General de Defensa de la Competencia, núm. 42-08, en el mercado de la harina de trigo en la República Dominicana, presentado por la Dirección Ejecutiva en fecha 10 de agosto de 2018.

VISTA: La Resolución núm. 015-2018 de este Consejo Directivo de fecha 25 de septiembre de 2018 que acoge el informe de instrucción presentado por la Dirección Ejecutiva en el marco del procedimiento de investigación iniciado mediante Resolución núm. DE-014-2017, y ordena el inicio del procedimiento administrativo sancionador contra los agentes económicos investigados molinos del Ozama, S.A., César Iglesias, S.A., Y La Asociación Dominicana De Industriales Molineros De Trigo (ADOIMT), por presuntamente haber incurrido en prácticas violatorias de los artículos 42, párrafo i y 61, literal “d”, de la ley núm. 42-08, en lo que respecta a la obstrucción u obstaculización de las diligencias probatorias y la entrega de información falsa, en incumplimiento del deber de colaboración con la administración.

VISTOS: Todos los documentos que reposan en el expediente administrativo objeto de la presente resolución;

VISTOS: Los demás textos legales aplicables;

III. Parte dispositiva

**EL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA
(PRO-COMPETENCIA), en ejercicio de sus facultades legales:**

RESUELVE:

PRIMERO: ACOGER en cuanto a la forma la solicitud de nulidad de la Resolución núm. 015-2018 dictada por este Consejo Directivo en fecha 25 de septiembre planteada por el agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A**, por ser conforme a lo que dispone nuestro ordenamiento jurídico.

SEGUNDO: RECHAZAR en cuanto al fondo la solicitud de nulidad de la Resolución núm. 015-2018 dictada por este Consejo Directivo en fecha 25 de septiembre planteada por el agente económico **CÉSAR IGLESIAS, S.A**, por no adolecer la misma de ninguna



causal de nulidad de conformidad con lo expuesto en la presente resolución.

TERCERO: ACOGER en cuanto a forma y el fondo la solicitud de inadmisibilidad del proceso administrativo sancionador, por el mismo carecer de objeto, en virtud del principio de legalidad establecido en el artículo 36 de la Ley núm. 107-13, planteada por **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, por las razones previamente expuestas en la presente resolución.

CUARTO: ORDENAR el archivo del presente expediente administrativo sancionador debido a la falta de objeto del mismo al ser declarada la inadmisibilidad del procedimiento de investigación que lo origina.

QUINTO: INSTRUIR al Secretario ad-hoc de este Consejo Directivo, Iván Ernesto Gatón, para que proceda a notificar la presente resolución a los agentes económicos **CÉSAR IGLESIAS, S.A.**, **MOLINOS DEL OZAMA, S.A.**, y a la **ASOCIACIÓN DOMINICANA DE INDUSTRIALES MOLINEROS DE TRIGO, (ADOIMT)**; así como a la Dirección Ejecutiva de **PRO-COMPETENCIA** y **ORDENA** la publicación del presente acto administrativo en el portal institucional.

Así ha sido aprobada y firmada la presente Resolución a unanimidad de votos por el Consejo Directivo de la **COMISIÓN NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (PRO-COMPETENCIA)**, en la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, Distrito Nacional, capital de la República Dominicana, hoy día dieciocho (18) de agosto de año dos mil diecinueve (2019).



Yolanda Martínez Z.

Presidenta del Consejo Directivo



Marino A. Hilario

Miembro del Consejo Directivo



Iván Ernesto Gatón

Miembro del Consejo Directivo

Secretario *ad hoc*



Juan Rafael Reyes Guzmán

Miembro del Consejo Directivo



Víctor Eddy Mateo Vásquez

Miembro del Consejo Directivo

